



TITLE:

# イギリス公営住宅政策の形成と住宅経済の発展 - 1919年住宅諸法を中心として -

AUTHOR(S):

藤原, 一哉

---

CITATION:

藤原, 一哉. イギリス公営住宅政策の形成と住宅経済の発展 - 1919年住宅諸法を中心として -. 経済論叢 1986, 138(3-4): 202-220

ISSUE DATE:

1986-09

URL:

<https://doi.org/10.14989/134160>

RIGHT:

# 經濟論叢

第 138 卷 第 3・4 号

---

「経済とは何か」：ポラーニ対ハイエク……………	高 橋 正 立	1
マルクスにおける貨幣と時間(下)……………	八 木 紀一郎	21
工場内の作業における構想と実行の分離……………	北 川 與司雄	39
タイ工業化の歴史的前提……………	上 田 曜 子	54
世界恐慌期の通商政策とダニューブ諸国問題…	伯 井 泰 彦	75
イギリス公営住宅政策の形成と住宅経済 の発展……………	藤 原 一 哉	98

---

昭和 61 年 9・10 月

京都大學經濟學會

# イギリス公営住宅政策の形成と 住宅経済の発展

——1919年住宅諸法を中心として——

藤 原 一 哉

## I 問題の所在

人間と社会の生産と再生産に欠かすことのできないものとして、衣・食・住の三つが挙げられる。多くの生計費研究や「貧困線」の研究、さらには、ナショナル・ミニマムの研究は、住宅の質と価格、それが労働者や住民の生活状態に与える影響を重視し、とりわけ、資本の蓄積と住宅の水準がしばしば逆比例することを指摘してきた<sup>1)</sup>。それ故に、労働組合運動の形成、発展や都市改良運動の発展とともに、住宅政策や公営住宅政策は資本主義諸国の社会政策や都市政策にとって欠くことのできない位置を占めるようになる<sup>2)</sup>。そして、このような政策が最も早くから注目され、展開されたのは、資本主義の祖国、イギリスであった。

小論では、イギリス公営住宅政策の起源、その時点での労働者向け住宅供給の主体、さらには、その費用の負担関係はどのようなものかを明らかにしたい。この作業を通じて、住宅政策の先進国という評価を受けてきたイギリスの実像に迫るとともに、資本制国家の経済政策や社会政策の性格もあわせて考察する。

社会の隅々まで商品経済化が進むなかで、住宅の供給においても商品生産の原理が絶えず台頭してくる。そこで住宅を経済財として見ることもできるわけ

1) さしあたり、柴田徳衛「現代都市論」1967年、230-247ページ。

2) 本間義人は、「勤労者の住宅要求こそ住宅政策改革の基礎である」と指摘する。本間「現代都市住宅政策」1983年、第5章。

であるが、住宅の需要者は、商品経済の原理にまかせておいても住宅を購入しうる階層と個人負担では住宅を獲得しえない階層とに分かれるのが普通である。そこで、後者の住宅保障について、公的部門はいかに介入するかが問題となる。

資本蓄積がもたらす社会問題の一つとしての住宅問題に対して、イギリスでは19世紀の産業革命に引続く都市問題の激化という事態の中で、地方当局を中心とする公的部門の住宅政策や保健衛生政策が開始された。わが国における研究では、これらの諸政策は当時の「自由主義国家」の国家介入の一例として広く取り上げられている<sup>3)</sup>。また、両大戦間期の住宅を中心とする「社会的共同消費手段」への公共投資と第二次大戦後の労働党政権の雇用対策や社会福祉政策とを結びつけて、イギリスをアメリカや日本とは異なる型の資本主義的公共投資政策の国と位置づける論者もある<sup>4)</sup>。さらに、今日の生活様式や意識構造の激変を背景にした議論では、個人主義的消費を中心とするアメリカ的生活様式がイギリスのそれと対比されることもある<sup>5)</sup>。

これらの研究に対して、小論では次のような問題を提起してみたい。上記の諸論者は共通して、イギリスでは住宅問題の深刻化に対する方策として公営住宅拡充政策が推進され、これが社会政策の一環としての公営住宅政策の一つのモデルとされている、という点を強調している。いわばアメリカ型の持家中心主義に対するイギリス型の公営住宅中心主義という対比のなかで、イギリス住宅政策を位置づけるという問題である。アメリカ型の持家政策の影響力が強い日本において、公営住宅政策を評価する立場からイギリスを取り上げるということもしばしば行なわれてきた<sup>6)</sup>。しかし、このような対比が可能であるとは

3) 工場立法などに基づいた事業が政府機関に集中する点については、島崇彦「財政学概論」1963年、28-29ページ。

4) 宮本憲一「現代資本主義と国家」1981年、283-284ページ。

5) 成瀬龍夫、独占資本主義と国民生活様式—1920年代における「アメリカ的生活様式」の成立とその意義、「彦根論叢」第231号、1985年3月、72ページ。

6) 「イギリスの住宅は公共住宅によってナショナル・ミニマムともいえるべき基本的な住居水準を確保したのであった。」早川和男「日本の住宅革命」1983年、91ページ。

言え、同時に、イギリス住宅政策においても、「持家の推進」の傾向も顕著であるという点もまた事実なのである。

小論の対象を第一次大戦後のイギリス住宅政策に採ったのは、実は、わが国ではあまり紹介されていないが、イギリスでは通説となっている一つの見方、すなわち、「両大戦間期の住宅政策は持家の推進を目ざしたものである」という見解に触発され<sup>7)</sup>、さらに今日の保守党政権の住宅政策のモデルが大戦間期にすでに形づくられていたことを知ったからである<sup>8)</sup>。

この問題とかかわって留意しなければならないことは、公営住宅と持家を単純に二つに分割して図式化することの危険性である。メレットらは持家についての研究において、持家の内実が、家族構成、人種、社会階層、地域的特性等にわたって複雑であることを指摘している<sup>9)</sup>。公営住宅か持家かという構図よりも、住宅経済の発展を踏まえた、生活様式間の選択の問題をより強く意識すべきであろう。公営住宅政策か持家政策かという政策論上の図式化に陥らないためには、政策の背後にある住宅経済の発展に着目することが必要である。小論では、住宅の商品化の進展を踏まえて公営住宅政策を体系化してゆく場合、どのような視点からの総合的アプローチが必要であるかを、公営住宅政策の形成期に焦点を合わせて検討してみた<sup>10)</sup>。大戦間期以後の公営住宅政策の発展や持家をめぐる独自の諸問題については、今後の課題とする。

## II 第一次大戦後における住宅問題の経済と財政

第一次大戦前にもグレート・ブリテンの地方当局は労働者向け住宅を建築する権限を有していたが、規模は小さく、国庫補助金も支出されていなかった。大戦中は住宅の補修や建築が事実上停止し、住宅需要に比して供給は過少であ

7) M. Bowley, *Housing and the State 1919-1944*, 1945, p. 90.

8) S. Merrett, *State housing in Britain*, 1979, Part III.

9) S. Merrett with F. Gray, *Owner-Occupation in Britain*, 1982, ch. 14.

10) 19世紀の住宅法の研究として、深沢和子、イギリスにおける公共住宅供給政策の生成—1890年労働者階級住宅法の成立まで—、「阪南論集社会科学編」第18巻第4号、1983年。

り、当時の政治関係者は戦後の住宅不足を危惧していた。例えば、1915年にロイド・ジョージが導入した家賃統制法は、同年のグラスゴー軍需産業労働者を中心とする「家賃ストライキ」を背景に持ち、17年7月の産業不安に関する調査委員会は、住宅事情が不安の主たる原因であるから、住宅政策を発表すべき旨を勧告している<sup>11)</sup>。

大戦前の労働者向け住宅は大半が民間借家であった。戦時中の資材価格の上昇と資材の不足が民間借家家賃の高騰をもたらし、新たな借家建築が停止される一方で、家賃統制法も借家経営の収益性を脅やかし、住宅の新築に対する障害となっていた<sup>12)</sup>。

ユニークな手法によって住宅経済を分析した S. メレットは、(1)土地、(2)住宅建設、(3)金融、(4)住宅消費を強調した<sup>13)</sup>。これらの四点は、住宅経済の問題を検討するにあたってかなりの普遍性を持つと思われるので、これらの点を念頭に置きつつ第一次大戦後の住宅問題を検討しよう。さしあたり、検討の手がかりとなる資料として、1918年に刊行された「スコットランドにおける勤労者住宅についての王立委員会報告書」<sup>14)</sup>を挙げよう。それは、本報告を中心とする議論を経て、1919年の国家住宅計画が立案されたからである。そこで、「イギリス公営住宅史の分岐点」<sup>15)</sup>において、住宅問題がどのようなものとして認識されていたかを中心に本報告の検討を試みよう。

まず注目されるのは、第一次大戦中の経験を総括し、戦後の労働者向け住宅建築は民間建築業者によって担われ得ないことが強調されていることである<sup>16)</sup>。それは、なによりも住宅資金の調達で戦後の高金利のもとでは民間企業にとって困難となり、たとえ調達できても、労働者の資力をもってしては手の届かな

11) Merrett, *op. cit.*, pp. 31-32.

12) D. G. H. & Margaret Cole, *Rents Rings and Houses*, 1923.

13) Merrett, *op. cit.*, Part II.

14) *Report of the Royal Commission on the Housing of the Industrial Population of Scotland*, 1918 Cd. 8731. 以後、小論においては「スコットランド委員会報告」と略記する。

15) Merrett, *op. cit.*, p. 31.

16) *Report*, 1918 Cd. 8731, p. 293.

い高家賃住宅とならざるをえないからである。

さらに、地価の水準の高さも住宅建築停止を招来した原因として指摘されている。高い地価については、多数派報告第22章と少数派報告第1章で述べられているが、まず多数派報告は次のように言う。「土地価格が家賃に算入されるので、地価は労働者階級コミュニティの住宅取得に関する最も重要な問題の一つである。しかるに、土地投機が行なわれている。これは私企業の現代的形態の非常に好ましくない特徴である。」<sup>17)</sup>

具体的に委員会はスコットランドの204のバラ（市町村）に調査表を送付し、人口規模ごとにその結果を分析している。まず、5000人以下のバラでは、人口が停滞ないし減少しているので住宅用地の需要は小さい。しかし住宅用地は農業的価値の4倍ないし14倍に跳ね上がったので、労働者階級の支払う地代は、不合理的にもぎわめて高い水準にある。このような状況の下で、ある市長は強制権限によって農業的価値がそれよりやや高めて用地取得したい旨の発言をしている。

5000人から1万人のバラは前者と比較して産業が活発である。ここでも住宅用地は農業的価値よりもかなり高価である。報告は、各バラの実情を述べているが、共通していることは、住宅用地の投機を目的として土地が独占され、地代が上昇するという問題である。その結果、総家賃に占める土地代の割合が、8.51%から23.15%へと上昇した。このような農地から住宅地に転換する途端に地価が16ないし20倍も上昇するという不正常的な状態によって、「都市と産業の発展は非常に妨害されている」のである<sup>18)</sup>。

さらに、高い地代は労働者にどのような影響を与えるであろうか。まず、労働者は狭い宅地で満足せねばならず、居住水準の低下が生じる。また彼らは都市部から遠く離れた所に住居を構えねばならず、レイトも不公平に課せられ、所得に占める住宅費の割合も大きくなる。このような高地価に抗して、グラス

17) *Ibid.*, pp. 234-235.

18) *Ibid.*, pp. 234-238.

ゴーでは、市当局が1891年価格で4696平方ヤードを取得し、貧者向け賃家を建築している<sup>19)</sup>。

このように、多数派報告では、住宅問題激化の原因を土地価格の高騰に求め、それによって利益を得る勢力の存在を指摘している。それに比して少数派報告は、大戦中の住宅経済の停滞をより広い視野から問題にしている。

同報告第一章では、第一次大戦前からの住宅建築停止の原因について論じている。それによれば、1900～02年の建築ブームの反動で1910年ころ労働者住宅の建築は停止した。大都市におけるその変化は第1表に読みとれる。住宅建築の減少は建築労働者の減少にも反映している。1901年には38997人であったが、11年には25537人となり、減少率は34.5%である。このように、通常の商業ペースでの小住宅供給は終焉を迎えた。

第1表 スコットランド大都市における住宅100戸あたり建築工事中戸数の変化と建築労働者の減少率

	1891年	1901年	1911年	建築労働者減少率 $\frac{1911年}{1901年}$
Edinburgh	1.2	0.9	0.3	39.1%
Glasgow	0.7	1.0	0.3	29.8
Dundee	0.9	0.8	0.2	31.4
Aberdeen	0.2	0.7	0.2	47.4

注 *Report of the Royal Commission on the Housing of the Industrial Population of Scotland, 1918 Cd. 8731, p. 357* より作成。

少数派報告はその原因を八つに分けて論じている<sup>20)</sup>。第一は、利子率の上昇である。スコットランドでは借入金で住宅を建ててきた。19世紀末には住宅融資利率が3ないし3.25%であったものがグラスゴーでは1908年に3ないし3.75%、12年に4%へと上昇した。利子率が1%上昇すれば、建築費260ポンドの住宅の場合、家賃は週1シリング上がるのである。なぜ金利が上昇したかについては、単純に資金不足に帰すことはできない。投資形態の変換が存在したのであ

19) *Ibid.*, p. 240.

20) *Ibid.*, pp. 358-368.



る。例えば、グレインジマウス市では水道事業の資金調達を公共事業融資局からの借入れではなく、地方債発行で賄い、住宅建築へ向っていた資金が保証付き一流証券である地方債に流れた。また、エジンバラやロンドンの保険会社その他の貸し手は、資金を土地に固定することを欲しくなくなったという事実もある。

第二は、建築コストの騰貴である。労賃コストも膨れたが、資材費上昇のほうに影響した。れんが建築の場合、コストの内訳が労賃39%、資材61%であり、さらに平均上昇率は労賃10%に対し資材20%であった。また、建築資材製造業者間の談合も存在した<sup>21)</sup>。例えば、磁器のバスは大戦前 47 s. 6 d. であったものが、ドイツ企業との競争が消滅した大戦後には、63 s. 1 d. へと値上がりしている。少数派報告は、「将来の建築コストは、部分的には製造業者の結合がどの程度高い価格を維持しうるかにかかってこよう」と指摘している。さらに、鉄道独占による資材輸送コストの引き上げも問題であった。

報告は建築コスト騰貴の対策として次のことを勧告している。(1)慎重で科学的な計画、(2)経済的な資材の利用、(3)建具の標準化、(4)資材の協同購入、(5)資材の卸価格と遠距離輸送費をなんらの方法で統制すること、という順番に配列されている。

住宅建築停止の第三の原因とされているのは、維持コストの上昇、すなわち住宅をしばしば破壊的に利用して居住する借家人の問題である。現代イギリス公営住宅問題の一つとして、社会の底辺にいる人々、家族崩壊者、身心障害者、移民などの住み方の問題や彼らに対する住教育の必要性が叫ばれている<sup>22)</sup>。いくら近代的な住宅を作っても、入居者の住み方によってその住宅のもたらす便益性は大きく異なるのである。本報告では、クライドバンク市の衛生視察官の証言として、1909年から13年の家賃に対する市営住宅修繕費の割合が、平均

21) Cole, *op. cit.*, pp. 48-52, A Former Housing Commissioner, *The Housing Question*, 1922, pp. 92-94.

22) D. Donnison and C. Ungerson, *Housing Policy*, 1982, pp. 244-246, 大和田建太郎訳「あすの住宅政策」1984年、330-333ページ。

13.37%であったが、12—13年には17%へと上昇したことを指摘している。そこで先ほどの五項目の勧告とは別に、最も重要な問題として、コミュニティにおける居住水準の引き上げと改良住宅の使用方法を教育することの二点を挙げている。

第四は、適切な家賃を保障することが困難なことである。例えば、グラスゴーでは戦前の40年間に家賃が25～30%上昇した。しかし、現在の家賃水準では、重い建築コストや修理コストを賄えないので、借家経営は困難に陥っているのである。

第五は、地方税レイト負担の増加である。戦前期には小住宅に対するレイト負担が増加した。建築業者は建築中の住宅に窓を設置すると即座にレイト支払いの義務を負うが、まだかなりの期間にわたって家賃を徴収できないという問題があった。そこで、ある大建築業者は、地方所得税の提案を支持した上で、「住宅が過密で狭小であるのは、レイト負担が重い故である」と述べている。そこで、報告ではサービスの国家的性格を理由に地方レイトの軽減が唱えられている。また、多数派報告における一種のリージョナリズム提案（公衆衛生のために、課税評価額が低く、重いレイト負担となりやすい小規模の地方当局を大きな地域にまとめるというもの）を現在の課題から逸脱しているとし、追加的補助金が一定の小規模貧困コミュニティに与えられるべきであると指摘している。

第六は、新しい税制による将来負担の心配である。1909年財政法が資産に対する新たな負担を課し、相続税負担が増し、さらに、1915年家賃統制法の存在もあって、住宅投資に不安定感が生じた。

住宅財を資本の利潤獲得動機に頼って供給、分配する政策の限界が露呈され、大戦下の兵上や軍需産業労働者の運動は家賃統制を求め、さらに戦後再建期において、住宅への私的投資の限界性が利潤確保の困難として現われたと言えよう。

報告は、住宅投資に対する信頼回復のための手段として、財政法修正による

建築業者と小地主の負担軽減を挙げている。

住宅建築停止の第七の原因として、地方当局の建築政策が不安定なるが故に、住宅建築から資金が引き揚げられてきたこと、さらに、第八の原因として、家賃統制法の下で家賃が増額されないの、増大する建築費を賄えず、住宅水準の向上要求に応えられないことが指摘されている。

多数派報告と少数派報告の住宅問題の原因分析を対比した結果、次のような結論が得られよう。

第一は、民間主体の労働者向け借家供給システムが、土地価格や建築資材価格などの高騰によって家賃を高め、居住者の生活を根底から脅かし、それ故、地価高騰の原因である土地投機を抑制したり、安価に資材を供給しうる制度の確立が強く求められた、ということである。家賃統制法は土地や資材の供給システムにまで及ばなければ実効性を持たない。このことは、低家賃住宅の建築のための公共的規制や政策が体系的に必要とされるに至ったことを示しており、住宅経済の発展を踏まえた新しい生活様式の必要性を示唆している。

第二は、財政、とりわけレイト負担の問題が住宅建設の拡充を困難にしているということである。このことは、重いレイトを負担する住民が、総合的に地域を見直し、レイト負担の代わりに快適な地域づくりを求め、地域における計画化や土地利用計画などを要求せざるをえなくなり、自治体や国に新しい住宅政策を求めるきっかけとなるであろう。

第一次大戦後、住宅供給を国家中心の公的部門によって保障せよというスローガンが現われた。それは何よりも「英雄のための住宅」(Homes for heroes)という形をとった。つまり、戦場から帰還した兵士とその家族に対して、健康を維持しうる住宅を保障することは、国家の責務であるという主張である。ロング(Walter Long) 地方政府庁長官は、1916年6月に連立政府の再建委員会へ送ったメモの中で、この主張を背景に、国家補助金付き地方公営住宅を最初に政府部内で提案した<sup>23)</sup>。この事実を念頭に置きつつ、1919年住宅都市計画法

23) Merrett, *op. cit.*, p. 32.

の理念や法制定までの種々の議論について検討しよう。

### III 公営住宅政策の形成——主体と財源を中心として——

前節で検討した多数派報告では、第29章から第32章において、「住宅政策」と題し、戦後のあるべき政策が論じられている。まず、住宅供給の主体と住宅供給責任の所在について、同報告は言う。「問題の緊急性ゆえに国庫補助金が必要であり、戦時内閣はそのような決定を行なった。その際、補助金対象から私企業を排除すべきである。労働者向け住宅の商業的供給が不可能な間は、国家が直接に供給の責任を持たねばならない。具体的実施過程においては、地方当局にまかせるべきである」<sup>24)</sup>と。

ここで、当時の労働者向け住宅を供給する主体がほぼ出そろい、私企業、国、地方当局の三者となった。1919年法は同年の追加権限法など他の法律と一体になって実施されたので、これからの叙述においては、19年法体系と呼ぶ。では、この体系における三者の関係はどのようなものであろうか。私企業と言っても、土地投機を主な利潤源泉とするような大企業<sup>25)</sup>から個人請負いの家族的建築業者まで多様であり、建築ギルドも存在した。また、地方当局も自ら直営労働組織を有していた。前節で検討したように、戦後の労働者向け住宅供給を回復するためには、資金、労働力、建築資材、土地高価格、地方税レイト等の諸問題を解決しなければならない。多数派報告は、地方公営住宅に対する国庫補助金という住宅政策を提唱した。これをもってイギリスにおける公営住宅政策の本格的形成とされるわけであるが<sup>26)</sup>、上記の諸問題がどのように解決されようとしているかについても十分な注意を払わねばならない。

24) *Report*, 1981 Cd. 8731, p. 293.

25) 現代イギリス住宅問題を住宅生産に視点を据えて分析したものに、M. Ball, *Housing policy and economic power*, 1983 がある。

26) たんなるスラムクリアランスをめざす1890年住宅法と一般的住宅目的のために地方当局に権限が与えられる1919年法の比較については、Bowley, *op. cit.*, pp. 16-21 を参照のこと。また、両大戦間期のイギリス公共事業において公共住宅の建設が重要になった点については、宮本憲一「社会資本論」改訂版、1976年、53-56ページ。

まず第一に注目されることは、私企業の利益を擁護する側から公的機関による労働者住宅供給に対する批判が行なわれたことである。「地方当局が住宅を建築するならば、私企業はこの分野に参入できない」という主張、さらには公営住宅における濫費の指摘などである<sup>27)</sup>。これらの批判に多数派報告は次のように応える。

「スコットランドでは、1890年から1913年にかけて公的機関は3454戸の労働者住宅を建築したのみであり、しかもスラムクリアランスに関するものがほとんどである。また、私企業というのは、この場合「投機的建築業者」(speculative buider) のことであり、彼らは土地からあがる利益によって資金を調達する結果、住宅建築密度が高くなる。これでは労働者の住宅事情は改善されない。その上、近年の利子率上昇のため、投機的建築業者は土地投機から利益を得るという金融システムを継続できなくなっている。さらに、公営住宅のいわゆる濫費は事実ではない。」<sup>28)</sup>

報告はこのように公営住宅を擁護するのであるが、かと言って、建築業者の将来の活動を全面的に否定しているわけではない。「私企業は投機的業者として活動するよりも当局の事業の契約受注者となるほうが、巨大な仕事量を確保でき、完全雇用にも寄与する」<sup>29)</sup>と指摘しているのである。

1919年住宅都市計画法成立までの政府内部の議論を振り返っても、私企業の取り扱いが明確にされていない。すなわち、19年法の中心たる国家補助金について、その原則よりも補助金の継続期間、規模、形態について議論された。継続期間については、期限を切って五ないし七年とする提案が行なわれた。このことは、住宅問題が戦争の影響を受けた、一時的なものと認識されていたことを物語るであろう。建築戸数は30万戸から100万戸まで幅があった。また補助金の形態について地方政府庁の意向としては、正常な建築コストと戦後の異常

27) *Report*, 1918 Cd. 8731, pp. 300-301.

28) *Ibid.*, p. 301.

29) *Ibid.*, p. 301.

なそれとの差額にすること等が論じられた<sup>30)</sup>。

これらの議論から窺われるように、政府当局者の戦後住宅問題に対する姿勢は応急対策的で、非系統的であったとも言えるであろう。なによりも、住宅問題を戦後の異常な事態がもたらしたものと見て、数年経過すれば私企業が労働者向け住宅供給を行なうと想定している点が特徴的である。多数派報告では、高い土地価格や投機的建築業者に言及されているが、公営住宅政策がどのように戦前の住宅供給制度を改善するのかについて、詳しくは展開していない。ただ、私企業を地方当局の住宅事業の契約受注者として育てようという政策だけは指摘している。この政策を労働者向け住宅問題解決のための方策とするのであれば、地方公営住宅の建築計画策定過程や生産過程、家賃設定、資金計画、入居者選定等について、住宅を必要とする人々のニーズが反映されなければならない。住宅ニーズは単に公営住宅入居者のみに関係があるのではなく、地域の近隣一体性や共同性の回復を含む、住民全体にかかわる事項であるとするべきであろう。公営住宅政策はこのようなニーズを発見し、組織することについても、広い視野からの検討が望まれると言えよう。このような視点から1919年法体系を検討してみよう。

#### IV 1919年住宅法体系の問題点

1918年11月に総選挙が行なわれ、連立政府が誕生した。その住宅に関する公約は、三年間で地方当局と住宅組合運動(housing association movement)を通じて、50万戸の労働者住宅を供給するというものであった。この住宅は「英雄のための住宅」と呼ばれ、復員兵とその家族向けとされた。しかし、公営住宅に対する地方当局の熱意と計画の到達段階は非常に低調であった。住宅行政に責任を持つ地方政府庁の長官ゲデス(A. Geddes)が内閣に報告したところによれば、1806の地方当局のうち、400のみが住宅計画戸数を計算し、その総

30) Merrett, *op. cit.*, p. 33.

数はわずかに10万戸というのであった<sup>31)</sup>。

この事態を改善するため、19年1月に新長官となったアディソン(Addison)は、3月に住宅に関する法案を提出し、7月に同法案が議会を通過し、ここに1919年住宅都市計画法が成立した。その一か月前に地方政府庁は廃止され、新設の保健省に住宅を含む業務が移管された。

さて、同法はいかなる内容であったか<sup>32)</sup>。まず、イングランドとウェールズが11のリージョンに分割され、それぞれに住宅委員が任命された。また、住宅マニュアルがイングランドとスコットランドのために出版された。さらに、地方公営住宅の財政的欠陥を国庫から補填するために、住宅建築やスラムクリアランスの「損失」(loss)について、地方当局が課税標準1ポンドあたり1ペニー(a penny rate)負担し、残りを国税(tax)から支払うと規定している。

同法の主な内容を列挙する。(1)1800にのぼる地方当局は、必要住宅数量の建築計画を法成立から三か月以内に用意し、保健相から計画の延期が認められないかぎり、1922年までに完遂すること。(2)地方当局に強制的土地購入権を与える。これは、住宅用地を確保するためのみならず、住宅団地の全体としての付属施設、例えば庭園、リクリエーション場、教会、作業場等の用地確保のためでもある。(3)住宅を購入したり、改造したりする権限を地方当局に与える。(4)スラム住宅所有者への補償は、整地された地所としての価値に限定される。地所の使用が住宅の再建築に限定されるのであれば、補償価値は減少する。(5)地方当局は条例を設け、住宅に別の借家人が居住して過密になるという事態を防ぎ、各家族に適切な住宅を保障することができる。(6)条例を緩和して、保健相が承認した計画や設計明細書に基づき、建物や道路建設に便宜を図る。(7)スラム住宅の除去や新しい住宅の供給を地方当局が実施しない場合には、保健省あるいは県当局(county)に実施権限を与える。(8)県当局は自らの職員のための住宅建築ができる。(9)公益事業組合(public utility societies)を援助するた

31) *Ibid.*, pp. 34-35.

32) 19年住宅法の内容については、F. E. Fremantle, *The Housing of the Nation*, 1927 を参照した。

めに、建築費の75%までを50年間にわたって融資できるようにする。その元利払い額の30%を毎年補助する。(10) 2万人以上のすべての都市は、1926年1月までに都市計画を承認すること。

小論で検討してきたスコットランド委員会の多数派報告では、国家の住宅建築補助金が地方当局に与えられるべきであるとされていた。そして、土地投機を主な利潤源泉とする私的建築業者を好ましい方向に転換させるために、地方当局の契約受注者となるよう誘導すべきであるとも述べられていた。しかし、少数派報告では、地方当局のみに住宅供給をまかせるのではなく、公益事業組合や私企業の活用が提唱された<sup>33)</sup>。このように、住宅不足と過密不衛生住宅の累積から招来された住宅問題の激化が著しかった第一次大戦末期においても、戦前の住宅供給の大半を担っていた私企業の実力を考慮する動きが存在したのである。例えば、18年11月に成立したロイド・ジョージ連立内閣は三年間で50万戸の住宅建築を公約しており、そのためには資材や労働力に対する一定の規制をして、労働者向け住宅建築を優先させねばならないはずであったが、同年12月20日に建築業者の免許制を廃止したのであった。

住宅法制の面では、19年法に引き続き、19年住宅（追加権限）法が成立した。その内容は以下の五点にまとめられよう<sup>34)</sup>。(1)私企業にも一戸あたり130ないし160ポンドの補助金を与える。対象住宅は広さが1400平方フィート以下で、売家貸家にかかわらず12か月以内に建築を開始されたもの。(2)地方当局が5ポンドを上限とする地方債を発行して資金集めをすることを認める。期間は二年以上で利子率は大蔵省が指定。(3)人間が住むに適した住宅の取り壊しは二年間禁止。(4)もし住宅建築のための労働力や資材の供給に支障が出れば、あまり重要ではない他の建築の差し止め権限を地方当局が有する。期間は二年間。(5)田

33) 少数派報告はその「序言」で多数派報告との違いを次のように述べる。「多数派報告は、住宅についての責任の多くを地方当局に付しているが、地方当局は多くの複雑で困難な役目を負っているので、その任務を一定の特別なものに限定して、住宅供給については協同的性格の企業形態を追求すべきである。また、正常時の住宅政策と、小住宅供給の遅れを回復するという緊急時の住宅政策とを区別すべきである。」*Report, 1918 Cd. 8731, p. 355.*

34) Fremantle, *op. cit.*



園都市、郊外、村落の都市計画のための土地を地方当局あるいは認可された機関に取得や移転させる権限を保健相が持つ。

このような追加権限法のねらいはどこにあるか、同法案の審議過程に注目してみよう。まず、私企業にも補助金を与えることについて、アディソン保健相は「私的建築業者は、地方当局よりも25%安価に住宅を建てることができる」と述べた。その理由として、地方当局は公金を使っているのに、同じ価値の住宅が求められるのに対して、私的建築業者は細部まで同じつくりを要求されないことが挙げられている。また、19年法成立（7月）から四か月経過したが、「地方当局は予期したほど住宅を建てることができていないので、私企業に仕事を回すべきである、」とも述べている<sup>35)</sup>。

しかし、トムソン（T. Thomson）議員が反論しているように、19年法は地方当局の住宅供給について、三か月経過して建築に着手されない場合、保健省が肩代りすると規定していたが、政府はこれを拒絶したのであった<sup>36)</sup>。

もちろん、建築コストが高すぎて、労働者には到底負担しえない家賃が設定される問題など、19年法が制定されて、すべての住宅問題が解決するという性質のものではないであろう。しかし、スコットランド委員会報告などで、あれほど非難してきた投機的建築業者に補助金を与えることを提案する前に、政府としてなしうることは何もなかったのであろうか。例えば、建築資材の独占的な価格を規制することなどが考えられる。トラスト委員会の報告によれば、建築資材の60%が複合体すなわち独占体のコントロール下にあったのである<sup>37)</sup>。19年法が本格的な公営住宅政策の端初であったとしても、同年の追加権限法も含めて評価すれば、やはり資本主義経済における住宅政策として、公的な組織によって住民のニーズに応えつつ、同時に私企業の利潤獲得の機会を提供し、財政資金を節約しながら住民の自己資金、つまり自助努力を梃子に住民負担により多くを求めるという側面も無視しえない。また、地方債の規定についてみ

35) British Parliamentary Debates, House of Commons 1919 Vol. 122, 960-961.

36) *Ibid.*, 971.

37) Merrett, *op. cit.*, p. 36.

ると、地方公営住宅は国庫からの資金に全面的に頼るのではなく、地方自らが資金の借入者となり、国庫は借入金の利子補給をするにとどめている<sup>38)</sup>。このような条件の下では、敗政事情の苦しい地方当局は住宅計画策定に積極的になれず、公営住宅の家賃も一種の独立採算主義のため、真に住宅を必要とする人々には高すぎる家賃の住宅を提供することとなりやすい。

もちろん、私企業に対する国庫補助金によって、住宅の最低水準を法的・行政的に規制しようという面もある<sup>39)</sup>。要するに、法体系や住宅計画の運用を担う機構も問題となるのであろう。この点も含め、1919年住宅法体系に基づいたアディソン計画の総括を最後に試みる。

## V アディソン計画の結果

アディソン計画の下で建築された住宅戸数は、地方当局、公益事業組合、私企業の別に第2表のとおりであり、1920年から26年までの累計で約21万戸にのぼった。この数字は連立政府の公約や調査の結果必要とされた戸数よりもかな

第2表 インجلتراとウェールズにおけるアディソン  
計画下の住宅完成戸数

年	地方当局	公益事業 組合他	私企業	計
1920	3,502	580	2,045	6,127
1921	47,651	1,768	18,526	67,945
1922	65,976	1,754	18,435	106,165
1923	24,385	433	180	24,998
1924	5,515	10	—	5,525
1925	1,497	—	—	1,497
1926	975	—	—	975
計	169,501	4,545	39,186	213,232

注 F. E. Fremantle, *The Housing of the Nation*, 1927, p.179.

38) 大蔵省の負担は試算では、一戸につき年額13ポンドとされたが、保健相は60ポンドと言明した。

A Former Housing Commissioner, *op. cit.*, p. 35.

39) Colc, *op. cit.*, p. 42.

り少ない<sup>40)</sup>。しかし住宅自体の質はかなり向上した。例えば、85%の住宅が三つの寝室を、40%がパーラーを有する。すべての住宅が自前の台所、食器室、便所を持ち、都市であれば水道、電気、風呂もつく。また、レイアウトも改善され、面積1エーカーあたり住宅戸数は12戸までで、道路とオープンスペースを配置し、住宅の正面は互いに60フィート以上離れる<sup>41)</sup>。

このような近代的で便利のよい住宅が、それを必要とする人々に十分にきわたるだけ建築されなかったのは、建築コストの高騰が原因であるように見られやすい。しかし、高い費用がかかり、それを家賃に反映したならば労働者は手が出ず、労働者の払える家賃では住宅投資として採算がとれないという観点から公営住宅が提唱された以上、しっかりとした財政的基盤があれば、必要とされる住宅は供給されたはずである。

住宅価格の上昇に関して、コールは興味ある見解を示している。彼らはアディソン計画の実際の運用面において、地方当局が私企業に頼り、直営労働組織や建築ギルドを通じて建築したのはわずかであったと指摘している。私企業との契約においては、競争入札は不可能であり、価格が上昇した。また建築資材費の上昇も影響を与えた。例えば、レンガの価格は西イングランドで千個あたり、1914年29シリング、18年58 s. 2 d., 20年81 s. 6 d.。鉄パイプはトンあたり、14年7ポンド、18年14£、20年23£。屋根の材料であるスレートは21年1月までに3倍近くに値上りした。かくて、資材価格は熟練労働者の賃金よりも上昇が急であった。戦前では一つの建物について資材費と人件費はほぼ等しかったが、アディソン計画におけるその比は、2:1となったのである。このような資材価格の高位固定化に大きな役割を果たしたのは、各種の業界団体であり、鑄鉄パイプ協会や下水パイプ連盟などは、生産割当や生産制限を行っていた<sup>42)</sup>。

40) イングランドとウェールズの必要住宅戸数は、1991年の調査によれば824,700戸、21年の調査では497,450戸であった。A. Sayle, *The Houses of the Workers*, 1924, p. 135.

41) Fremantle, *op. cit.*, p. 38.

42) Cole, *op. cit.*, pp. 43-54.

住宅建築に係る行政機構について、問題はなかったのであろうか。地方当局は経費節約についての直接的誘因を持っていないが、保健省が支出について議会に責任を負うので、地方財政に対して詳細な監督と精査を行ない、このことが地方当局にとって煩わしいので、その主導性と熱意を鈍らされた、という指摘もなされた<sup>43)</sup>。

ここで戦後の経済状況について振り返っておこう。戦後のブームの後、20年1月に不況が訪れ、生産水準が低下し、失業率も2%から18%へと上昇し、企業利潤は半分以下となった。このような状況においては、アディソン計画の下で大幅に増え続ける住宅建築のための地方資本支出への風当たりが厳しくなるのは、ある意味で当然であった。19年法の補助金は初年度に2万1千ポンドであったが、24年度には795万2千ポンドまで増額されたのである。また、21年の炭鉱をめぐる労働側の敗北もあって、公営住宅への批判は厳しさを増した。例えば、国民経済についてのゲデス委員会(Sir Eric Geddes 委員長)は19年法の実施を振り返り、計画の財政基盤を非難した。すなわち、これは60年間にわたって国庫に巨大な負担を課すので、住宅は払い下げるべきであり、すべての住宅をコストの半分で売却すれば、国庫にとって年360万ポンドの節約になるというのである<sup>44)</sup>。

ついに、1921年7月14日、政府の住宅政策の合言葉であった「英雄のための住宅」は取りやめられ、新たな補助金政策は発表されなかった。この背景には、20年夏頃より住宅価格が低下し、低家賃の労働者住宅が私企業によって供給される展望があったことが考えられるが、結局、後には巨大な住宅不足が残された。これらの状況は、1923年の保守党内閣(Neville Chamberlain 保健相)の新しい住宅法を生み出した。

以上のような1919年住宅法体系の創設と実施過程を、イギリス公営住宅政策の本格的形成という観点からどのように評価したらよいであろうか。

43) *Ibid.*, p. 44, Fremantle, *op. cit.*, p. 39.

44) Fremantle, *ibid.*, p. 41.

ウィルディングは次のように述べている。「19年法は補助金を住宅政策の恒久的な性格を形成する主要なものとするとともに、過密やアメニティについての労働者住宅の新たな水準を設定した。また、住宅計画が人々の関心の的となり、住宅問題についての真剣な学習が開始され、20年代とくに24年の労働党政権下の住宅法に結実する」と<sup>45)</sup>。

小論では、戦後の労働者向け住宅の不足が誰の目にも明らかとなり、従来の私企業による民間借家の供給が困難である時、住宅政策がどのように構想され、実施されてきたかについて検討した。その構想の根本には、経済事情が正常化されれば、私企業が労働者住宅を供給するという暗黙の了解が存在したのではないか、という疑問が残る。それ故、資材価格の公的規制、土地の強制的取得、家賃の適正水準の設定、建築労働者の確保などが制度的に保障されたとしても実行が伴わず、財政の効率化のみに政策当局の目が奪われた。このような状況のもとで、経済事情は住宅問題の解決を容易には許さず、過密で不衛生な住宅に高い家賃を払わねばならないという住宅貧乏は依然として存在した。

しかし、19世紀からの労働者住宅に関する法制度や種々の住宅運動の一つの結実となった19年法体系がともかく実施されたことによって、住宅問題に対する人々の関心が高まり、労働者や住民も自らの住宅要求を形成する傾向が芽ばえたのは、確かである<sup>46)</sup>。

イギリスにおいては両大戦間期に現代住宅政策の問題点の原型が生まれたと言われている。このことは、20年代の保守・労働両政府の住宅政策の比較検討と30年代の恐慌後における住宅投資および住宅金融組合 (building societies) の発展の考察とを行なうことによって明らかにされるであろう。これらは残された課題としたい。

45) P. Wilding, "The Housing and Town Planning Act 1919 A Study in Making of Social Policy," *Journal of Social Policy*, Vol. 2 part. 4, Oct. 1973, pp. 332-334.

46) ロンドン労働組合会議のカーマイケル (Carmichael) 氏は、1922年の労働党大会で、議会の労働党が政府に要求すべきこととして、地方当局に長期融資を行なうこと、住宅供給は直営労働組織か建築ギルドによること、資材価格統制法を制定することの三点を挙げている。Annual Report of the Labour Party 1922, p. 234.